

学校编码: 10384
学号: 13920101150466

分类号 _____ 密级 _____
UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

事业单位分类改革的风险评估与控制研究

Research on Risk Assessment and Control of the Public
Institutions' Classification and Reform

黄 雯

指导教师姓名: 朱仁显 教授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2013 年 5 月

论文答辩时间: 2013 年 月

学位授予日期: 2013 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2013 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

- （ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。
- （ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

2012年4月16日，中共中央国务院发布《关于分类推进事业单位改革指导意见》，明确提出事业单位分类改革的基本要求和总体目标，引起了社会各界的高度关注。事业单位改革是继国有企业改革、政府机构改革之后，我国又一次重要的改革，是当代中国市场经济发展的客观需要，也是完善我国公共服务体制的必然选择。然而，改革在获得收益的同时，也蕴藏着巨大的风险。由于事业单位分布广泛、涉域交叉、利益关系复杂等特点，其改革必然是复杂且充满风险的。因此，对事业单位分类改革潜在风险进行评估和控制就变得十分必要和重要。

本文在梳理相关研究文献的基础上，从改革风险的视角出发，依托风险管理理论对事业单位分类改革进行研究。首先，在界定了事业单位、分类改革、风险评估等相关概念的基础上，对风险管理理论适用于事业单位分类改革进行了理论论证；其次，通过对事业单位分类改革的现状和存在问题进行调查研究，剖析改革过程中所存在的诸多不确定因素，对事业单位分类改革潜在的政治风险、社会风险、经济风险以及价值观念风险进行识别和分析；然后，基于改革政策、风险因素和相关管理状态三个方面的内容构建了事业单位分类改革的风险评估指标体系；最后，在对改革中的风险进行识别和评估之后，提出了改革风险控制的基本原则和框架设计，同时积极探索事业单位分类改革风险管理机制设计问题，构建了包括改革风险预警机制、改革风险沟通机制、改革政策约束机制在内的事业单位分类改革风险控制机制创新框架。

关键词：事业单位；分类改革；风险评估

Abstract

On April 16th, 2012, the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council released Advice on Promoting the Classification Reform of Public Institutions, which put forward the basic requirements and the overall goal of the public institutions' classification reform. This reform has aroused attention from all sectors of society. As another important reform after the reform of state-owned enterprises and government institutions, the classification reform of public institutions is not only the objective needs of developing market economy, but also the inevitable choice of improving the public service system in contemporary china. However, the reform bears great risk while gaining at the same time. Because the public institutions have the characteristics of wide distribution, cross domain and complex interest relationship, the reform will be complicated and full of risks. Therefore, assessment and control the potential risks of public institutions' classification reform appears to be necessary and important.

Based on analyzing the related literatures, this paper, which using the theory of risk management, studies the classification reform of public institutions from the perspective of the reform risk. Firstly, based on defining the concepts of public institution、classification reform and risk assessment, this paper demonstrates that the theory of risk management is suitable for the classification reform of public institutions; Secondly, by studying the current situation and existed problems of the classification reform of public institutions, this paper identifies and analyzes the potential political risk, social risk, economic risk and value risk after the analysis of many uncertain factors existed in the process of the reform; Thirdly, this paper constructs the risk assessment index system of the public institutions' classification reform, which includes reform policies, risk factors and related management state; Finally, after identifying and assessing the risks existed in the process of the reform, the paper proposes some fundamental principles and framework to control the risk of the public institutions' classification reform. The most important, while exploring the

risk management mechanism of the public institutions' classification reform, the paper builds a new framework about risk control mechanism of the public institutions' classification reform, including risk early-warning mechanism, risk communication mechanism and policy constraint mechanism.

Key Words: Public Institutions; Classification Reform; Risk Assessment

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

一、绪论	1
(一) 选题背景及意义	1
(二) 文献及相关研究综述	2
(三) 研究方法与论文框架	7
(四) 主要创新点及不足	8
二、事业单位分类改革风险评估与控制的基本理论	10
(一) 分类管理的相关理论	10
(二) 风险评估与管控理论	17
(三) 风险管理适用于事业单位分类改革的理论分析	22
三、事业单位分类改革的政策框架及风险分析	25
(一) 事业单位分类改革的政策框架	25
(二) 事业单位分类改革的风险分析	27
四、事业单位分类改革风险评估	34
(一) 事业单位分类改革风险评估方法	34
(二) 事业单位分类改革风险评估内容	35
(三) 事业单位分类改革风险评估指标体系	37
五、事业单位分类改革风险控制及防范	40
(一) 事业单位分类改革风险控制的基本原则和框架设计	40
(二) 事业单位分类改革风险控制和防范的具体措施	43
结 语	48
参考文献	49
致 谢	51

Contents

I Introduction.....	1
1 Research Background and Significance.....	1
2 Literature Review	2
3 Research Methods and Thesis Framework	7
4 Innovation and Shortage	8
II Basic Theory for the Risk Assessment and Control of the Public Institutions' Classification Reform	10
1 Related Theory of Classification Management	10
2 The Theory of Risk Assessment and Control	17
3 Theory Analysis of Risk Management for the Public Institutions' Classification Reform	22
III Policy Framework and Risk Analysis of the Public Institutions' Cassification Reform	25
1 Policy Framework of the Public institutions' classification reform	25
2 Risk Anaysis of the Public Institutions' Classification Reform	27
IV The Risk Assessment of the Public Institutions' Classification Reform	34
1 The Risk Assessment Methods of the Public Institutions' Classification Reform	34
2 The Risk Assessment Content of the Public Institutions' Classification Reform	35
3 The Risk Assessment Index System of the Public Institutions' Classification Reform	37
V Risk Control and Prevention of the Public Institutions'	

Classification Reform	40
1 Basic Principles and Framework Design of the Reform Risk Control	40
2 Specific Measures to Contol the Reform Risk.....	43
Conclusion	48
References	49
Acknowledgements	51

厦门大学博硕士论文摘要库

一、绪 论

（一）选题背景及意义

事业单位是我国履行社会管理和公共服务职能的主要机构，在国民经济发展中处于重要的地位。在我国市场经济体制逐步确立和经济社会不断发展的推动下，各项社会事业取得了一定的发展，但是传统事业单位体制和机制也逐渐暴露出各种缺陷，严重影响了社会资源的优化配置和公共服务的发展，事业单位改革随之被提上议事日程。这是继国有企业改革、政府机构改革之后，我国的又一次重大改革，引起了社会各界的高度关注。

事业单位分类改革是当代中国市场经济发展的客观需要，是政府公共服务体制适应经济社会发展的必然选择。然而，改革是对体制进行变革的一个过程，牵涉到复杂的利益关系调整，而且由于事业单位自身的特殊性，其改革必然是复杂而艰巨的。因此，改革在获得收益的同时，也蕴藏着巨大的风险。既然改革存在风险，我们对事业单位分类改革的潜在风险就要有足够的认识和评估，进而建立有效的风险防范机制，促使改革平稳顺利进行。

本文试图将风险管理理论引入事业单位分类改革的研究领域之中，结合风险管理的相关知识和方法，对事业单位分类改革中可能存在的风险进行科学有效的评估和预测，并采取措施控制风险，以期降低这些风险。风险管理在金融、保险和资本市场等领域有着成功的应用，但作为政府公共部门新的管理手段，存在一个引进、消化、再创新的过程，因此，本文在此做一个新的尝试，希望能依托风险管理的方法对事业单位分类改革进行风险评估和控制，推进事业单位改革顺利实现改革目标。

事业单位分类改革是当前我国的社会热点问题，这一改革关系着国民经济的发展、公共服务体制的改革和优化，同时也牵动着千万人民的切身利益，受到全社会的关注，相关学者也对其进行了广泛的研究。因此，对事业单位分类改革风险评估和控制进行研究既具有一定的现实意义，同时又具有理论意义。从现实方面而言，对事业单位分类改革进行风险的识别、预测和评估，并且采取相关的措施来控制风险，这在一定程度上可以降低甚至化解改革中存在的风险，进而推动

事业单位改革的顺利进行。在理论方面，将风险管理理论引入事业单位分类改革是一个全新的课题，这不仅拓宽了风险管理理论的研究领域，同时也为事业单位分类改革的研究提供了一个全新的视角。

（二）文献及相关研究综述

1. 事业单位分类改革相关文献综述

随着事业单位分类改革的逐步深入和全面展开，相关的理论研究也如雨后春笋般涌现出来。学者分别从不同的角度对这个改革表达了自己的看法和观点，并提出富有建设性的意见。

首先，许多学者从各省市地方试点的实践情况出发，探讨事业单位分类改革中容易出现的问题，为我国整体的或其他地方的事业单位分类改革提供经验和教训。学者周晓梅在《广东省事业单位分类改革：经验与思考》一文中，分析了广东省事业单位改革的背景和现状，介绍了广东省事业单位改革的主要做法如抓好科学分类、加强民生保障、创新体制机制等，最后对进一步推进事业单位分类改革做了深层次的思考^①。学者倪超英则在《关于推进吉林省事业单位分类改革的几点认识》中通过研究吉林省的事业单位分类改革，提出以下应当关注的认识问题：对改革时机的认识、对体制环境的认识、对配套实施的认识、对改革成本筹集难的认识、对改革方式的认识以及对分类标准的认识^②。李春林、张国强和赵首军在《事业单位分类改革面临的深层次问题及其启示——来自鄂尔多斯市和包头市事业单位分类改革的调研报告》中系统深入地分析了内蒙古事业单位分类改革中面临的问题，分别是事业单位分类的探索及面临的矛盾、人事干部制度改革的突破及存在的矛盾和问题、科教文卫系统的改革探索及面临的问题，最后指出鄂尔多斯和包头两市事业单位改革给我们最深刻的启示是必须对改革进行根本思考、总体设计和全面推进^③。

^① 周晓梅：《广东省事业单位分类改革：经验与思考》，《中国行政管理》，2010（10）。

^② 倪超英：《关于推进吉林省事业单位分类改革的几点认识》，《行政与法》，2011。

^③ 李春林，张国强，赵首军：《事业单位分类改革中面临的深层次问题及其启示——来自鄂尔多斯和包头市事业单位分类改革的调研报告》，《中国行政管理》，2008（8）。

其次，一部分学者开始从宏观的层面对事业单位分类改革展开探索，对改革的大方向进行把握和引导，并指出事业单位分类改革未来的发展轨迹和战略性方向。我国事业单位改革研究领域的代表人物——成思危教授，在其代表作《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》中，主要研究了我国事业单位改革的历史进程、现状及问题，着重评介了美国、英国、德国等国非营利机构的情况，还分别评述了我国科教文卫体等主要事业及其单位的改革进程、成效及问题，在此基础上提出了事业单位改革的目标模式选择^①。黄恒学教授在《我国事业单位管理体制研究》一书中，阐述了我国事业单位管理体制及其改革现状，分析了不同类型的公共服务活动的主体、目标与功能，明确了各类事业单位的改革方向。^②朱仁显教授在其文章《事业单位分类改革的政策目标和战略思考》中全面解析了新一轮事业单位分类改革的意义、改革的内容、改革所遇到的调整以及如何改革等问题，提出了许多有建设性的观点和意见^③。学者姜爱林则在《论事业单位分类改革的必要性、实践模式及其未来选择》一文中从研究事业单位的涵义、特征和基本现状出发，进而分析事业单位分类的涵义以及改革的必要性，深入研究了广东、山西、深圳、温州等地方的事业单位分类改革的实践模式，最后提出了事业单位分类模式的选择和建议^④。《改革》杂志社的专题研究部发表了《中国事业单位分类改革轨迹及走向判断》一文，分析了事业单位的分类以及中央和地方方的实践探索，并分别对承担行政职能类事业单位、从事生产经营活动类事业单位以及从事公益服务类事业单位的改革轨迹和改革难点进行了深入研究，最后对事业单位分类改革的走向做出了一个判断^⑤。

再次，还有学者从微观的视角对事业单位分类改革进行解读，或研究某个专门领域的事业单位分类改革的情况，或深入研究事业单位分类改革中的某个问题，或试图将事业单位分类改革与其他相关的问题建立某种联系进行探讨。王红松在《仲裁机构在事业单位分类改革中的困境及建议——以北京仲裁委员会为例》认为北京仲裁委员会发展的成功经验是坚持民间化方向、实行事业单位企业

^① 成思危：《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》，民主与建设出版社 2000 年版。

^② 黄恒学：《我国事业单位管理体制研究》，黑龙江人民出版社 2000 年版。

^③ 朱仁显：《事业单位分类改革的政策目标和战略思考》，《领导之友》，2012（7）。

^④ 姜爱林：《论事业单位分类改革的必要性实践模式及其未来选择》，《学术动态》，2010（1）。

^⑤ 改革杂志社专题研究部：《中国事业单位分类改革轨迹及走向判断》，《改革》，2012（4）。

化管理,同时也指出北仲在本次分类推进事业单位改革中遇到的最大困境是没有与其性质、职能相近的事业单位分类类型和适应其发展的相关政策,为了更好地发展我国仲裁事业,建议在事业单位分类推进改革中,增加一种事业单位类型,类似2007年事业单位改革方案中的公益三类^①。吴海红在《事业单位分类改革与政事关系重塑》中认为政事关系是影响事业单位改革的核心要素,分类改革的探索将从政府职能转变、事业单位自身的体制机制创新和公共服务体系完善等方面对政事关系施加双重影响,因此,作者认为重构“分开+互补型”的关系模式是分类改革以后政事关系的理想模型^②。

此外,关于事业单位分类改革的研究还包含了许多其他方面的内容,比较常见的还有对中央或地方新出台的关于事业单位分类改革的政策进行解读,并提出相关看法等等,本文就不一一详述。

2.风险管理理论发展综述

风险管理在当今人类的生活中,发挥着越来越重要的作用。伴随科技的进步与创新以及社会经济的不断发展,人类活动范围也在不断的扩大,在这一进程中不可避免地会出现越来越多的风险。为了控制这些风险,风险管理就运用而生了,并且它被运用的范围越来越大,上至国家和企业,小到家庭和个人,都将其作为预防和控制风险的有效方式。风险管理已经成为公共管理、金融、保险、企业管理专业的一门重要课程^③。

对风险管理产生和发展的历史进行探究我们会发现,“风险管理”这个词大概是在20世纪50年代中期出现的,但风险管理思想则早在工业革命开始之初就伴随革命的进程而产生和发展。1916年,被誉为“现代经营管理之父”的法国管理学家亨利·法约尔(Henri Fayol)在其代表作《工业管理与一般管理》中就将安全职能列为企业经营的六种职能之一。他认为只有把安全职能合理的运用到生产中去,才能有效的保障人的生命和财产。通过安全职能的合理使用,可以降

^① 王红松:《仲裁机构在事业单位分类改革中的困境及建议——以北京仲裁委员会为例》,《北京行政学院学报》,2012(3)。

^② 吴海红:《事业单位分类改革与政事关系重塑》,《重庆社会科学》,2012(6)。

^③ 刘钧:《风险管理理论》,清华大学出版社2008年版,第8页。

低企业在运行过程中出现的风险，提高企业对风险的抵抗力^①。20 世纪 30 年代，美国开始出现了风险管理人，也可以叫做风险经理（Risk Manager）。他们主要是对风险管理进行研究，并为企业提供咨询业务。在 1932 年，美国的风险经理人员为了更好更有效地进行风险管理的探索和分析，他们成立了纽约投保人协会（Insurance Buyers of New York）。这个协会的成立对风险管理这个工作起了极大的促进作用，他们彼此交换相关信息，并且研究风险管理的技术和方法。人们可以更好更准确地判断企业风险的发生，并且对此进行更有把握的掌控。

从 20 世纪 50 年代开始，学者们开始系统地对风险管理进行研究，在此背景的推动下，风险管理开始以学科的形式发展起来，并形成了独立的理论体系。1950 年，“风险管理”一词第一次出现在美国学者加拉格尔(Gallagher)的调查报告《费用控制的新时期——风险管理》中。1964 年，威廉姆斯和汉斯的著作《风险管理与保险》将概率论和数理统计运用到风险管理当中，使风险管理从经验走向科学，并发展成为一门独立的学科。《企业保全面管理学》一书中，查邦民尔对风险管理进行了一个系统的阐述，并且将风险管理引入到法律的范围中，通过法律和保险等多个方面对风险管理进行了探究。之后的考夫，在《风险控制学》中又对风险管理进行了更深入的研究，他主要是把视角放在企业的身上，把风险管理上升到了企业经营的轴心上面，他认为企业最重要的职能之一就是规避风险，只有成功地控制了风险，企业才能继续存在，这样的独特理念，形成了新的风险管理体系。2003 年，公共部门风险管理专家马丁·冯（Martin Fone）和彼得·杨（Peter C.Young）将风险管理引入到了公共部门的领域当中。他们的代表作《公共部门风险管理》一书系统地描述了公共部门现在面临的各种风险，并且针对这些不同的风险，提供了不同的解决办法和措施。这本书最核心的地方在于它强调了整个机构和机构中的成员之间的密切联系对风险管理的影响和作用。在他们看来，只有让所有成员都认识到组织的这种风险时，才能运用有效的手段解决这些问题。风险管理自此进入了公共领域，开始了在公共领域的发展和实践，公共领域内的风险也将由抽象逐渐具体化^②

相对于西方国家，我国对风险管理的探究稍微晚了一些。1987 年改革开放

^① 刘钧：《风险管理理论》，清华大学出版社 2008 年版，第 5 页。

^② [英]马丁·冯，彼得·杨著，陈通等译：《公共部门风险管理》，天津大学出版社 2003 年版。

以后,沿海的一些企业开始与西方先进的管理思想接触,在运用了一些风险管理的理论之后,完善了对风险的认识,有效地避免了一些风险的发生,提高了企业的效率和收益。自此,风险管理在我国开始发展起来。但是,总体而言,我国对风险管理的研究还是处于初级发展的阶段中,有关风险管理方面的论文和著作也比较匮乏,现有的研究也主要是集中在企业、金融、保险等领域,极少有公共事务领域的相关研究。

3.事业单位分类改革风险研究综述

通过对近年来有关文献的检索和上述的文献梳理可以发现,虽然已经有很多与事业单位分类改革相关的研究,探讨最多的就是改革的必要性,改革中存在的问题、困境,完善改革的方法等等,但是对于事业单位分类改革过程中潜在的风险问题,则鲜有学者讨论。在文献的查阅和梳理过程中,笔者发现以下学者在论述的过程中提到了改革的风险评估和防范。学者朱仁显在《事业单位分类改革的政策目标和战略思考》中最后指出,要建立风险评估和防控制度,建立改革风险评估指标体系和风险防控机制,构建政府与利益相关者间的风险沟通机制,避免引发社会波动和风险^①。学者周晓梅在《广东省事业单位分类改革:经验与思考》一文中也提到要评估和预防改革风险,她认为要建立起风险评估与预防机制并要处理好两个问题:一是协调和平衡各方利益,二是处理好改革、发展与稳定的关系^②。

但是,就目前来看,我国关于风险管理理论的研究还是滞后的,整个体系构建还不是很完善。由于风险管理理论是在市场经济发展的基础上而得到有效的运用和发展的,但我国长期处于计划经济时代,改革开放后才开始逐渐转向社会主义市场经济的发展。因此,在短时期内,我国风险管理理论的研究和风险管理学科的建立都还是处在一个初级阶段。尽管在事业单位分类改革中我们可以预见到改革的风险,但是由于风险管理理论的应用领域方面存在空白和不足使得我们在改革中还是缺乏成熟的理论支持和实践经验。

现有的文献为笔者提供了一个新颖的研究视角,在前人的研究基础上,本文

^① 朱仁显:《事业单位分类改革的政策目标和战略思考》,《领导之友》,2012(7)。

^② 周晓梅:《广东省事业单位分类改革:经验与思考》,《中国行政管理》,2010(10)。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库